

正确实施积极的财政政策

许经勇

一、科学认识积极财政政策的含义

1998年我国国民经济的运行面临出口贸易严重受阻、消费需求增长缓慢,为了防止国民经济下滑,党中央、国务院决定实施积极的财政政策。所谓积极的财政政策,主要是指通过增加财政支出及调整税收政策,更积极地、更有效地启动经济增长,优化经济结构,促进经济社会的稳定发展。即在银行出现较大幅度的“存贷差”、市场物价持续回落的情况下,利用适当规模的财政赤字和增发国债,作为启动国民经济增长的宏观调控手段,以便在更高的经济发展水平上实现新的财政收支平衡。

1999年,我国国民经济发展所面临的国际环境将是更加严峻,国内改革、发展与稳定的任务更加艰巨,财政新增支出因素不断增加,同时为了保证成绩的连续性及其成效,仍然必须继续实施积极的财政政策。但这并不意味着我国政府将从此走向扩张型的财政发展道路。国外的实践经验告诉我们,当国民经济运行陷入收缩的状态,作为对经济的反周期调节,政府通过扩张性支出,是可以刺激需求,使社会闲散资源得到充分利用,并进而带动国民经济的增长。但是,当经济启动之后,政府的支出就要相应减少,否则就很容易造成经济过热,引发新的通货膨胀。这是市场经济运行的一般规律。

由于我国的经济体制和经济增长方式尚处在转变过程之中,在改革继续推进的一个较长过程中,通货膨胀往往成为经济稳定增长的主要障碍。我国目前面临的主要问题,是国内需求不足,市场销售不旺,物价指数处于负增长,银行信贷差额缺口较大,其所表现出来的,固然是通货紧缩现象,实际上则是潜伏着引发通货膨胀的隐患。为此,从中、长期看,要坚持实行适度从紧的宏观经济政策,实施有约束的财政开支和信贷投放,以期保持国民经济总量的平衡。但是,由于国民经济的发展往往是呈波浪式前进的态势,决定着宏观经济调控不能采取“一刀切”的办法,在某一个时期,可能是“有松有紧”的,有时需要实施更加积极的财政政策或货币政策,并及时进行微调,用财政手段和货币手段启动某些方面发展,以利于经济全面增长。例如,在目前银行出现较大幅度的存贷差,物价指数处于负增长,储蓄压力过大的情况下,运用积极的财政政策,利用适当规模的财政赤字,增发国债,加大固定资产和消费基金投入,比运用货币政策更有利,不但不容易引发通货膨胀,反而是减轻通货膨胀压力的有效途径。货币对市场的影响,最终还是要反映到银行的信贷差额上。这个时候,利用适度财政赤字,向银行增发国债,既可缩小信贷差额,也可把物价的负增长降下来。

目前所实施的积极财政政策,是建立在对1999年经济形势把握而采取的非常措施,不这样做国内需求就难以扩大,经济结构调整将受到阻碍,国民经济难以保持稳定增长,就此

问题就更加尖锐, 税收也会减少, 财政的日子反而更加难过。但如此之高的财政赤字不可引为常态, 这种措施也不宜长期使用, 我们的脑子里一定要有防止新的通货膨胀这根弦。

二、积极财政政策与财政赤字

我国经济体制和经济增长方式尚处在转变过程中, 经济运行中长期存在的“低效益、超分配、软约束”以及由此而引发的通货膨胀压力, 乃不可能在短时间内消除, 这就决定了从中、长期来说, 仍然要坚持财政收支基本平衡的原则, 实行适度从紧的财政政策, 严格控制并逐步缩小财政赤字。但是, 对于我国来说, 由于受各种错综复杂因素的制约, 在某一特定时间段内, 适度规模的财政赤字又是不可避免的。这就涉及到积极的财政政策与财政赤字的关系问题。

在我国历史上, 财政赤字曾几度引发经济过热、消费和投资膨胀、通货膨胀、物价上涨, 威胁市场的稳定。传统经济理论一向认为, 搞“赤字预算”实际上是货币超经济发行, 势必引起通货膨胀。传统经济理论是传统计划经济体制的理论表现, 而传统计划经济体制又是和短缺经济、卖方市场联系在一起。供给约束始终是矛盾的主要方面。在这种情况下所形成的赤字预算, 从价值形态看, 意味着当年的财政支出大于财政收入, 即通过财政分配的国民收入, 超过当年创造的由财政集中的国民收入, 这个差额的全部或部分非通过财政发行(发票子)是不能弥补的。这种财政发行是没有商品、物资作保证的, 必将引起通货膨胀。用搞赤字预算办法来搞基本建设, 就会缺乏生产资料; 用于发放基建职工工资以及用于扩大非生产性开支, 就会缺乏消费资料, 造成财政支出形成的购买力与商品可供量之间的矛盾。但是, 如果前提条件改变了, 即由计划经济向市场经济转变, 与之相适应, 由卖方市场向买方市场转变, 结论也应当跟着改变。因为在市场经济条件下, 所面临的主要矛盾不是供给约束而是需求约束, 需要刺激的重点已经由产品供给转向消费需求。

应当着重指出的是, 伴随着计划经济体制向市场经济体制转变, 作为积极财政政策的组成部分的财政赤字, 将呈现新的特征。这种变化的客观条件是, 财政分配的地位已从主体变为非主体。在计划经济体制下, 财政始终是国民收入分配和固定资产投资的主体, 均占总体比重的 30% 左右。伴随着市场取向改革的深入, 财政收入占 GDP 的比重将逐步下降, 目前仅占 10% 多一点, 其余 90% 左右转移为财政以外的市场分配。在全社会固定资产投资中, 1997 年国家财政投资只占 2.8%, 其余 97.2% 是由国内贷款、利用外资、自筹和其他投资解决。与此相联系, 财政赤字也就逐渐地由决算赤字变为预算赤字。消灭财政赤字也由过去的政策目的变成政策手段, 即有无财政赤字不是总政策目的, 而是变成总政策的手段。我国的财政赤字数额, 1997 年为 560 亿元, 1998 年为 960 亿元, 1999 年预算为 1503 亿元。如果说, 在计划经济体制下, 财政赤字的弥补途径, 一般是通过利用往年财政节余、或者向银行借款与透支进行财政性货币发行, 那么, 随着计划经济体制向市场经济体制转变, 财政赤字一般是通过发行国债来弥补。

这里需要作进一步分析, 是 1999 年的 1503 亿元的赤字预算会不会引发通货膨胀呢? 我看是不大可能。因为目前我国经济形势是“货物膨胀”、“商品过剩”, 加上城乡居民预期收入下降, 预期支出上升, 是不会出现抢购现象的。而以前的情况则是在有通货膨胀或有通货膨胀压力的前提下增加财政赤字, 其结果必然导致更为严重的通货膨胀。与此同时, 这次财

政赤字是在商业银行存在一定幅度的存贷差的情况下,通过向商业银行发行长期国债,将一部分储蓄转化为投资,这不会导致货币过量发行,还有利于提高银行资金的运营效益。

三、积极财政政策与稳健货币政策

1998 年和 1999 年,为使我国国民经济继续保持快速稳定增长态势,增加基础设施建设投资的积极财政政策受到人们的特别关注。然而在实际运行过程中,财政政策的启动并不是单一的,同样需要货币政策的配合。应当这样看,1998 年的宏观经济调控,是从实施适当的货币政策或稳健的货币政策开始的。目前我国信贷资金仍然是企业外部融资的主要形式,同时银行资金又相当充裕,贷款利率已经降到了多年少见的低水平。但是企业的投资积极性不仅取决于贷款利率,而且更主要取决于投资的市场前景。何况,体制上和政策上的制约因素,也限制着银行贷款规模的扩大。例如,要求商业银行每年降低不良贷款比例 2—3 个百分点,取消贷款规模管理,赋予商业银行更大的信贷决策自主权,实行资产负债比例管理等,致使一些存在贷差或贷款比例高的银行无法新增贷款,严格的资本金比率要求使许多投资项目不符合贷款条件而拿不到贷款,中小企业得不到担保,也没有合适的资产作抵押,等等,都对增加贷款投放产生不利的影响。在这种情况下,就必须同时注意发挥财政政策的作用。国外的经验表明,政府为刺激经济而惯常使用的主要是财政政策。1998 年财政部增发的 1000 亿元长期国债,和以往所不同的,它不是销售给老百姓,而是定向地向国有商业银行发行,其筹集的资金全部用于基础设施建设。这实质上是对银行储蓄的引导和分流。我国是一个具有储蓄传统的国家,储蓄率在世界上名列前茅,约占 GDP 的 40% 以上。1996 年至 1998 年,尽管连续 6 次降低银行存款利率,但储蓄存款的增长速度仍然很快(1998 年比 1997 年增长 17.1%)。面对这种情况,政府依靠自己的信用向商业银行借款搞建设,这就是发行国债。这就有利于发挥财政政策对货币政策的补充作用。

货币政策与财政政策的互补作用,除了连续多次降低贷款利率,有利于降低投资成本,使财政政策发挥更大的效应,还由于银行存款利率的较大幅度下调,有利于降低国债的发行成本,减轻国家财政的负担。因为国债的发行是必须考虑成本的。较高的利率水平会加大发行成本,增加未来财政支出负担,对财政收支的长期平衡构成威胁。而伴随着银行存款利率的持续下调,国债的发行成本必然相应降低,总的发行规模就有可能扩大。不仅如此,银行存款利率的持续下调,还必然刺激更多的居民和金融机构倾向于购买国债,从而为国债的顺畅发行提供有利条件。国债从安全性方面优于股票,从收益方面优于银行存款,这是当前许多居民将国债作为投资首选的主要原因。特别需要指出的是,在 1998 年的降息中,中长期存款利率的下调幅度,又是大于短期存款利率下调的幅度,而且期限越长调整幅度越大,从而在收益方面使国债的优越性进一步凸现。预计在今后的一段时间内,不但居民会更多选择购买国债,而且一些金融机构在准备金利率调低后,出于安全性方面的考虑,也会将部分资金用于购买国债。

但是,如何把财政政策与货币政策有机地协调起来,仍然存在一些值得我们深入研究的问题。即 1998 年的宏观经济总体态势,虽然因实施积极的财政政策,初步扭转了经济“软着陆”以后增长率大幅度下滑的态势,但这种成绩的获得主要是借助于政府的行政力量,至于非国有部门的投资,特别是中小非国有企业的投资,还没有显著的增加。也就是说,对

经济增长的拉动，主要是依靠行政力量，而不是依靠市场的力量。虽然宏观经济政策，是稳健的货币政策，适当增加货币供应量，但现实生活中却出现信贷萎缩的苗头。1998年，如果扣除因配合国家基础设施投资项目的那部分银行贷款，银行贷款总额的增长率实际上是下降的。当年的货币发行量还比年初计划少了近500亿元。

当前导致信贷萎缩的主要原因，是国有企业坏帐比重很高，为防范可能出现的金融风险，银行很难再继续对其进行贷款。除此之外，还有以下几个方面的原因：（一）虽然目前非国有经济在工业增加值中占到70%以上，支撑着80%以上的经济增长率，但对于所有制的差别，或对非国有企业的歧视性信贷政策，其可能获得的贷款份额是相当有限的；（二）虽然国家鼓励对中小企业贷款，但对于国有商业银行来说，对中小企业的贷款成本，显著高于对大企业的贷款成本。利率允许向上浮动一些，当然有利于这类贷款活动的开展，但是对信贷的需求本身，又会因为利率的提高而下降；（三）原来一些向非国有企业贷款的金融机构，例如信托投资公司，由于前几年积累起来的坏帐逐步暴露，已经难以继续经营下去，国家也开始对其进行整顿。因此，有的经济学家建议，为了转变目前我国信贷萎缩的态势，应当结合金融体制改革，发展一批与非国有经济相适应的非国有银行体系，这一思路是有一定道理的。

四、积极财政政策与扩大消费需求

在我国出现买方市场、居民现期收入和预期收入下调的情况下，加上体制性、结构性矛盾的解决和新增长点的培育需要较长的时间，以及与此相联系的货币政策在结构调整上的局限性较大，实行积极财政政策，增加政府财政投入，的确具有无可替代的作用。但是，也应当看到，增加基础设施和基础产业投资，同扩大消费需求一样，也要受到严格的市场制约。消费无市场与投资没有好项目是相互联系的。从根本上说，投资是为消费服务的，没有消费的增长，投资就不可能无限制地自我循环下去。在对待这个问题上，我们既要看到增加基础设施和基础产业投资的特殊重要性，也要认识到其对经济总量的影响的有限性。一般地说，在总需求的总量和增量中，固定资产投资约占1/3的份额，而消费则占50~60%，投资增加一个百分点，远不如消费增加一个百分点的影响大。1997年，农林水、能源和运输通信等基础设施和基础产业投资的增幅明显高于其他投资，但其占全社会投资的比重不足30%。在当前扩大基础设施和基础产业的投资时，要注意防止两种现象出现：一是在投资增加的同时出现消费滑坡；二是基础设施和基础产业投资增加的同时，出现其他投资的滑坡。一般地说，由于后者规模远大于前者，如果后者出现滑坡，往往是很难弥补的，从增幅的角度看如此，从绝对规模看更是如此。

我们通常所说的扩大内需，应当包括扩大投资需求和扩大消费需求两个方面。从投资与消费对经济增长的作用特点看，投资需求对经济增长的短期拉动作用是十分明显的。例如，1998年的国民经济增长贡献率中，投资拉动就占63.1%，就是说，在7.8%的GDP增长中，投资拉动高达4.7%。但是从社会再生产的角度看，只有消费需求才是经济增长真正的持久的拉动力量。消费需求既是社会再生产的终点，又是社会再生产的新起点。从一定意义上说，投资需求是由消费需求派生出来的，其自身不可能成为经济增长的持久拉动力量。市场经济说到底是一种消费者导向的经济。不论经济活动的链条如何延长和复杂，消费始终是

整个经济活动的出发点和归宿点。一定时期内构成国民生产总值的最终产品中,包括了投资、消费和净出口。如果时间足够延长,真正能称为“最终产品”的只能是消费。在消费需求没有明显回升迹象的情况下,投资需求的大幅度回升,只能说是行政力量的推动。这种行政力量的推动,在短时间内有利于阻止经济增长率下滑,刺激经济的回升,但经济启动后的正常运行,则必须有消费需求增长的配合。如果没有消费需求的支持,就不可能将行政启动转变为市场启动,这种投资增长和经济回升是不会持久的。

一个值得人们深思的问题是,虽然银行存款利率一再下调,人们的货币收入也没有很明显的变化,但1998年城乡居民储蓄存款余额却比1997年增长17.1%,1999年2月又比1998年同期增长18.6%。产生这种现象的主要原因有:(一)居民预期收入下降。近年来,由于消费市场疲软,产品销售不畅,企业效益下滑,以及下岗职工人数增加,城镇居民收入增幅有所下降,减收户有所扩大;在农村,受农产品价格跌落、乡镇企业生产滑坡、剩余农业劳动力转移减缓、农民外出打工收入减少等因素影响,农民人均纯收入增幅呈回落态势。这不仅会制约了人们的即期消费,而且使其对未来收入前景的预期有所下降,消费行为也因此发生了变化,即尽量减少开支,增加货币储蓄;(二)居民的预期支出上升。在传统计划经济体制下,城镇居民的住房、医疗、教育、养老等等都是由政府或企业提供保障的。随着市场取向改革的深化,医疗养老保险以及住房教育等由个人负担的部分不断增多,这意味着人们在当前乃至未来,会有较大数额的支出,必须多多存钱;(三)虽然城镇居民的消费重心已由衣、食、用明显地转向住和行,但由于福利分房制度的滞后影响、住宅售价过高、职工收入偏低、住房信贷不完善、住房市场发育不充分、交易费用过高等等,都在一定程度上限制了住宅消费的发展。轿车进入家庭也同样受到消费信贷问题、收费过高以及城区道路建设滞后、停车场地不足等困扰,其消费很难有一个较大的发展。再加上市场物价走低引起的“买涨不买落”的心理效应,也使得广大居民群众持币待购和储蓄倾向加强。

我国是一个拥有12亿人口的大国,潜在的市场容量是相当大的。为何在人均GDP只有700多美元的情况下,就出现买方市场呢?其深层原因,是与12亿人口9亿在农村这个长期形成的城乡基本格局分不开的。目前我国的城市化水平,大约相当于世界50年代前期的水平。城市化的严重滞后直接影响着市场容量的扩大。据测算,目前我国农村消费水平与城市相差15年。即我国农村消费水平只相当于80年代初期城市消费水平。如果把我国农民的消费水平提高到目前城镇居民的消费水平,那么,我国的经济总量可以增长2—3倍。根据有关专家测算,我国城镇人口比重每增加一个百分点,就可拉动GDP增长两个百分点。这意味着加速我国城镇化进程,是扩大内需的巨大潜力所在。

参考文献:

¹ 朱镕基:《政府工作报告》,《光明日报》1999年3月18日。

^④ 刘国光:《当前我国宏观调控的几个问题》,《经济研究》1999年第11期。

^④ 许经勇:《经济转轨时期的我国金融控制》,《经济科学》1997年第5期。

作者单位:厦门大学经济系
(责任编辑:殷雅斐)